

〔学術論文〕

東海都市圏研究（2） The Study of Tokai Metropolitan Area（2）

山田 明
Akira Yamada

要旨 本稿は前号「東海都市圏研究（1）」に続いて、東海圏の構造変化と地域の課題をテーマとする共同研究プロジェクトの一環であり、都市圏研究の今日的課題を探ることを意図している。本号では多核重層型という名古屋都市圏の構造と財政の特質を明らかにして、「世界同時不況」の都市圏財政への影響にも言及する。そして、市町村合併と道州制といった地方制度再編と関わらせて、都市圏研究の新たな課題を提起する。

キーワード：多核重層型 都市圏財政 大規模プロジェクト 市町村合併 道州制

目次

はじめに

1 国土・地域政策の新たな展開

- (1) 国土形成計画の特徴と問題点
- (2) 定住自立圏構想のねらい

2 都市圏研究の成果と課題

- (1) 大都市圏研究—大阪と名古屋（以上、前号）
- (2) 名古屋都市圏の特質と構造変化（以下、本号）

3 財政からみた名古屋都市圏

- (1) 名古屋都市圏の構造と財政
- (2) 「世界同時不況」と都市圏財政

4 地方制度再編と名古屋都市圏

2 都市圏研究の成果と課題

- (2) 名古屋都市圏の特質と構造変化

日本経済が空前の高度成長を遂げる過程で都市化が急速に進んだ。ドーナツ型大都市化といわれるもので、国土の空間構造と人口分布を激変させた。わが国は農村社会から「都市社会」へと一変して、都市問題や公害という高度成長の影、ひずみに悩まされることになる。

日本の都市圏は東京・大阪・名古屋の3大都市圏に代表される。1980年国勢調査にもとづく通勤3%圏の人口でみると、東京3000万人、大阪1700万人、名古屋870万人であり、ほぼ3対2対1という割合である。3大都市圏の中で名古屋圏を特徴づけてみよう。通勤・通学の人口流動から圏域をみると、東京圏が東京23区への「一極集中構造」、大阪圏が京阪神という「三極構造型」なのに対して、名古屋圏は「多核重層型」として特徴づけられる。都市圏の中心に位置している名古屋周辺に自立的な都市群が形成され、中心市の吸引力が相対的に低くなっている。人口密度でみると、都市圏の人口規模と同じように東京圏3、大阪圏2、名古屋圏1という割合であり、低密分散型の都市構造である。産業構造では名古屋圏の第2次産業、とりわけ輸送機械のウェイトの高さが目立ち、わが国のなかで「生産基地」的な性格をもつ都市圏といえる。その一方で、先端技術や情報関連分野の集積が弱くなっている。産業構造転換と経済のグローバル化の過程で東京圏に中枢管理機能が圧倒的に集中して、大阪圏・名古屋圏との格差が拡大し、高度成長期とは異なる都市圏が形成されてきた。

多核重層型と特徴づけられる名古屋都市圏は、1980年代後半以降のように構造変化をとげてきたのか。1987年の第4次全国総合開発計画（4全総）は、東京一極集中是正と多極分散型国土の形成を目標に掲げたが、名古屋圏を次のように位置づけている。

「名古屋市と周辺に環状に展開する諸都市との連携を強化しつつ、…産業技術の中枢圏域を形成する」「世界的な産業技術中枢圏域たるにふさわしい高次都市機能の集積を図り、内陸・東部地域においては、東京圏との連携をも生かしつつ産業の集積と研究開発機能等の強化を図る」

愛知県は4全総策定に対応した長期計画、愛知県21世紀計画（第6次地方計画）を策定した。¹⁾ この計画は「世界に開かれた魅力ある愛知」の実現を総合目標にして、世界都市機能を分担する国土中枢軸形成を掲げる。この世界都市機能は4全総の多極分散型国土形成をうけたもので、愛知県は世界的な産業技術首都を目指して、「新伊勢湾都市圏」という名古屋80～100キロ圏を想定した広域的な開発エリアを設定した。「世界都市」に向けて戦略手段とされたのが、のちに3点セット・プラスワン（中部新空港・第2東名・名神高速道、リニア中央新幹線、それに万博誘致）と呼ばれる国家的な大規模プロジェクトである。また、東海環状自動車道や東海北陸自動車道などの高速道路建設も重視される。

1990年代初頭にバブルが崩壊すると、バブルの時代に構想・計画された大規模プロジェクトにストップがかかる。バブル崩壊により景気が急速に悪化すると、政府は92年8月に10兆円規模の「総合経済対策」を実施する。これを皮切りに2000年11月の「日本新生対策」まで、経済対策という名の景気対策、公共事業予算の大盤振る舞いが継続される。こうした景気対策のもとで、新空

港や万博、そして高速道路網の整備が具体化されていった。借金依存の公共事業予算の拡大は、まずは国の財政危機に拍車をかけ、国債減額＝財政再建が課題となってくる。バブル崩壊後の景気対策、公共事業拡大は地方財政を全面的に動員して行われ、地方債急増により財政危機を加速させる。愛知県も深刻な財政危機に見舞われ、98年には「財政危機宣言」を発表して行政改革＝リストラが強力に推進された。

2001年以降は「構造改革」のもとで市町村合併や民営化などの自治体再編、「三位一体改革」が実施され、名古屋都市圏の自治体も大きく再編されていく。自治体再編が推進される一方で、空港や万博関連事業が本格化するが、輸出拡大を主因とする景気回復により税収が上向いてくる。2005年2月に新空港が開港し、3月から半年にわたり愛知万博が開催され、愛知県などは「お祭りムード」につつまれる。東海環状自動車道など「3兆円インフラ」が整備され、地域経済も自動車関連を中心に好調をつづけ、「元気な愛知・名古屋」がマスコミでも喧伝されるようになる。大規模プロジェクト「後遺症」やポスト万博関連事業とともに、道州制や国土形成計画、定住自立圏構想など都市圏の自治体をめぐる新たな動きが注目される。

ここで国土交通省都市・地域整備局、中部地方整備局『名古屋大都市圏のリノベーション・プログラム』から、都市圏の構造変化と特質をみていこう。²⁾ 名古屋大都市圏は「自立した個性的な都市が連携しつつ、ものづくり産業を基盤とする国際的な都市文化を擁し、同時に、地球環境問題にも呼応して自然資源や農業、歴史文化と共生する豊かな生活の場となるような21世紀にふさわしい世界に開かれた自立型の都市圏」「世界ものづくり・文化都市圏」である。他の大都市圏や地方都市圏と比べて、とくに次のような優位な特性を有していると評価している。全般的優位性として4点あげる。①都市構造—都市圏の縁辺部に豊かな歴史文化・地場産業を有する古くからの自立的な拠点都市・城下町が散開。②都市基盤—高速交通ネットワークの要衝。中枢国際港湾・国際空港も比較的近くに立地。中心地域では区画整理による基盤整備が高水準。③経済活動—比較的優位な製造業の集積／好調な港湾取扱量／人口1人当たり県民所得の高さ、多様な経済活動を支えるコミュニケーションリンクが整備されている。④人口・居住など—比較的堅調な人口推移／地域密着型の居住構造。

3 財政からみた名古屋都市圏

(1) 都市圏の構造と財政

前掲『都市圏の構造と課題—名古屋都市圏』第4章の拙稿「名古屋都市圏の構造と財政」を概括して、1980年代半ばの名古屋都市圏の財政を振り返っておこう。

都市圏財政といっても固有の制度があるわけではなく、「都市圏の財政」というより、「都市圏における財政」を意味している。³⁾ 財政は自治体ごとに独自性があり、都市圏財政を一体のもの

しては論じにくい。ただし、産業経済や地域構造などによって規定される都市圏の構造が、財政にもある程度は反映している。名古屋都市圏における財政について、大阪都市圏などと比較すると次のような特徴がみられる。

3大都市圏に属する都府県の都市（大都市・特別区を除く）の実質収支比率を比較すると、愛知は神奈川に次いで高い水準であり、一貫して黒字決算を続けている。大阪や東京は1970年代後半に赤字に転落したが、その後は黒字に転じてきた。愛知は大阪と比べて堅実な財政運営であり、財政力指数も高い水準にある。財政の弾力性をはかる指標である経常収支比率は愛知が最低であり、最高の大阪より20ポイント余りも低い。愛知は大阪と比べて、総じて財政力が高く、財政に弾力性やゆとりがある都市が多いといえよう。

こうした総体的な都市圏財政を規定する要因として、次の4点があげられる。第1に、名古屋都市圏の経済基盤である。この地域は「生産基地」としての性格をもち、輸送機械を中心に工業生産の集積度は著しく高い。経済的に自立した産業都市が核となって、多核重層型の都市圏を形成して、圏域全体として相対的に豊かで安定した財政をもたらししてきた。第2に、名古屋都市圏は大阪と比べて都市化のテンポが遅く、都市としての成熟度も低かったことである。都市化にともなう都市問題も大阪ほど深刻にならず、成熟都市に特有な財政問題もあまり顕在しなかった。第3に、行政あるいは財政運営上の特質があげられる。この地域は借金に頼らない「堅実な経営」の企業が多く、こうした傾向が財政運営にも反映している。愛知県下には「行革優等生」と呼べる自治体がいくつもあり、国・県・市町村の関係が密接なものも影響している。「富裕な財政」の内実として、財政力の高さが必ずしも行政水準の高さ、住民生活の向上に直結していないことも特徴として指摘できる。

(2)「世界同時不況」と都市圏財政

名古屋都市圏は全国的にみても財政力が高く、安定した財政の自治体が多い。同じ大都市圏のなかでも、とりわけ愛知県の自治体は大阪府とは対照的な財政状況といえる。愛知県『市町村行財政のあらまし』（2004年1月）でも、「特に、経常収支比率等の様々な財政分析指標を全国市町村の平均と比較すると、個別には問題を抱える団体があるものの、全体的には県内市町村の健全性をうかがうことができる」⁴⁾と指摘している。愛知県下の市町村の経常収支比率は77%余りであるが、大阪府下は90%以上が大半を占めており、財政硬直化に悩む自治体が多い。財政力指数でも違いがみられ、財政力の格差が地方交付税の不交付団体に反映している。2002年度の不交付団体は市町村で104団体あったが、愛知県は22と全国最多であったが、大阪府は5団体と愛知県の5分の1にとどまる。

こうした愛知県と大阪府の市町村財政の違いは、地域経済の構造変化によるところが大きい。金額ベースの製造品出荷額等の推移をみると、大阪府の対全国シェアは1970年に11.3%であったが、2000年には6%近くと半減している。愛知県は9.2%から11.4%へとシェアを高めている。神

奈川県もシェアが低下気味だが、大阪府ほどではない。「大阪経済は製造業ではリーディング産業を抱える愛知・神奈川に適わず、非製造業や本社部門では首都としての中枢管理機能をもつ東京に格差をつけられ、いずれにしても振るわなかった」⁵⁾のである。

名古屋都市圏のなかでも愛知県は総体として活発な経済活動に支えられ、経済力と財政力の強さが全国的にも目立つが、地域間格差も無視できない。共立総合研究所の調査レポート「データマップに見る東海地方の成長地域」は、都市圏別の成長力ランキングを示している。成長力ランキングは豊田・岡崎・刈谷といった自動車産業が集積する西三河地域が上位に並んでいる。こうしたデータマップをもとに、今日の東海地方の元気さの中心は「愛知県西三河地方と名古屋市の東部隣接地域」とみるべきであり、「名古屋」を名古屋市あるいは名古屋市への従属性が強い「名古屋都市圏」とした場合には、「元気な名古屋」という表現は必ずしも実態を表していないと指摘している。⁶⁾

トヨタ自動車をはじめとした製造業の生産拡大、中部国際空港と愛知万博という国家プロジェクト関連事業の展開により、この地域の経済は活況を呈して財政状況も好転してくる。それが2008年9月のリーマンブラザーズ証券の経営破たんを端を発する金融危機、「世界同時不況」により、名古屋都市圏の経済・財政状況が一変する。

トヨタ自動車は11月、09年3月期の連結営業利益を前期比74%減の6000億円、当初予想を1兆円下回ると大幅に下方修正した。GMを抜き世界最大の自動車会社になったトヨタの急激な減速は、世界経済の急変を投影するものである。トヨタはその後3ヶ月で3度的大幅下方修正を行い、営業損益赤字は国内で過去最大の4500億円まで膨れ上がった。トヨタはグローバル展開し、とりわけ北米市場を最大の収益源としてきたが、その落ち込みが激しく衝撃的な赤字転落となった。自動車産業は裾野が広く、「減産ドミノ」が続いており、自動車関連産業や景気のパロメーターといえる工作機械も苦境にある。

トヨタをはじめとした地元企業の急激な業績悪化は、地域経済や雇用にとどまらず、財政にも深刻な影響をもたらしつつある。愛知県の2009年度予算は県税が前年度比3920億円、29%減収となるが、これは法人2税が65%も落ち込むことによる。法人2税は岐阜県も50%、三重県も44%の下落となっている。愛知県は大幅な県税の落ち込みに対して、県債を76%増加させて予算を編成した。県レベルだけでなく、市町村財政も不況風が吹き荒れている。東海3県の70市のうち、69市で法人市民税が前年度を下回った。下落率の最大は豊田市の96%減であり、次いで田原・西尾・安城・刈谷・碧南が80%を越える落ち込みである。三重県いなべ市・鈴鹿市・亀山市、愛知県高浜市の下落率も高くなっている。これらの市はいずれも自動車産業などが立地する「企業都市」であり、世界同時不況が09年度予算に直撃している。

これまで活発な経済活動に支えられ富裕な財政を続けてきたが、2009年をさかいに様変わりしている。名古屋都市圏の研究にとって、今回の不況と地域経済の関係は重要な検討課題である。

とくに自動車産業に特化した産業構造と財政との関係について、中長期的にも検証作業が求められよう。

4 地方制度再編と名古屋都市圏

1993年6月、国会で初めて衆参両院において「地方分権の推進」が決議された。これ以降、地方分権改革が政治課題となり、地方行財政システム改革と地方制度再編が推進され、地方自治体と地域社会を揺り動かす。地方制度再編の焦点となったのが市町村合併であり、道州制である。

「平成の大合併」は1999年7月に市町村合併特例法が改正され、合併特例債など財政優遇措置を盛り込んだ合併新法とともに本格的に始まった。2005年3月の新法の期限が迫ると、「駆け込み合併」が加速した。1999年3月末に3232あった市町村は、06年3月末に1821となり4割以上も減り、日本列島の地図を大きく塗り替えた。05年4月から施行の新合併特例法のもとで、市町村合併は件数を減らしながらも推進されてきた。⁷⁾

この市町村合併の評価について、対照的な報告書が08年に提出された。1つは総務省に設置された市町村の合併に関する研究会報告書「『平成の合併』の評価・検証・分析」である。合併市町村・未合併市町村に対するアンケート・実態調査などにより、合併の進捗状況や行財政、住民生活への影響、合併市町村の課題をとりまとめたものである。合併が福祉分野をはじめとする住民サービスを拡充したとして、総じて今回の合併を肯定的に評価している。

もう1つは全国町村会の道州制と町村に関する研究会報告書「平成の合併をめぐる実態と評価」である。「合併は地域にどのような変化をもたらしたのか。また、残された課題は何なのか。一方で、合併を選択しなかった自治体は、どのような将来展望を持っているのか、など『平成の合併』についての包括的な検証は、いまだ不十分と言わざるを得ない」とする。合併によるプラス効果だけでなく、マイナス効果の検証や合併推進の問題点を鋭く指摘している。

合併新法は2010年3月で期限切れになるが、ここにきて市町村合併をめぐる動きが変化してきた。第29次地方制度調査会は08年暮れから「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」を本格的に審議している。具体的には、合併新法期限切れ後の市町村、合併後も残る小規模自治体のあり方の検討である。09年1月30日の専門小委員会では、新法期限後は国主導の合併促進を終結させることで一致した。総務省も合併打ち切りの方向と報じられている。

平成の合併が終息に向かう一方で、道州制は動きを加速させている。自民党道州制推進本部は08年7月、限りなく連邦制に近い道州制を目指す「第3次中間報告」を出し、11月には「道州制基本法制定委員会」を発足させ、基本法案を国会に提出する方針という。経済界の動きも見逃せない。日本経団連も11月に「道州制導入に向けた第2次提言」をまとめ、道州制の導入を通じた分権型国家の構築と広域経済圏の形成を提案した。中経連は09年3月に提言「中部州の姿」を公表した。中部州の行政区域として、愛知・岐阜・三重・静岡・長野の5県が基本と初めて明記し、

基礎自治体と州との関係、道州制で変わる中部の地域社会を示している。

市町村合併と道州制は新たな展開を始めているが、この10年間に東海3県の市町村が大きく再編され、都市圏が空間的・社会的に構造変化してきた。本格的な合併が始まる前の1999年3月には256市町村であったが、2009年3月末には132へと半減した。町が149から58、村が49から4（三重県は0）に激減する一方で、市が58から70へと増加している。県別にみると、愛知が88から61、岐阜が99から42、三重が69から29へと減少している。岐阜と三重は全国有数の「合併先進県」といえ、愛知県も大都市圏のなかでは「先進的な」自治体である。

このような市町村合併による自治体再編、そして道州制と大都市制度をめぐる動き⁸⁾と関らせて、名古屋都市圏の構造変化と今後の方向を調査研究していくことが求められている。

注

¹⁾ 拙著『公共事業と財政—戦後日本の検証』高学出版、2003年、第4章3を参照のこと。

²⁾ 国土交通省都市・整備局、中部地方整備局編『名古屋大都市圏のリノベーション・プログラム』財務省印刷局、2003年。ここでは「概ね、名古屋市の都心から30kmの範囲とそれに隣接して展開する四日市市、大垣市、岐阜市、豊田市、岡崎市などの諸都市からなる地域」を名古屋大都市圏と設定している。

³⁾ 植田政孝「最近の都市圏の動態と行財政問題」田口芳明・成田孝三編『都市圏多核化の展開』東京大学出版会、1986年、183ページ。

⁴⁾ 愛知県『市町村行財政のあらまし』2004年、79ページ。

⁵⁾ 大阪府立産業開発研究所『大阪の中・大規模工場の生産機能変化』2002年、20ページ。

⁶⁾ 拙稿『「都市再生」と都市圏の構造変化』名古屋都市センター『アーバン・アドバンス』41号、2006年を参照。

⁷⁾ 地方自治体再編と市町村合併については、山田公平・東海自治体問題研究所編『市町村合併と自治体自立への展望』自治体研究社、2003年、市町村合併・自治体自立研究会（山田公平・山田明）編『合併を超えて自治体自立へ—東海地域の市町村合併・自立と道州制構想』東海自治体問題研究所、2009年などを参照。

⁸⁾ 名古屋市『道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書』2007年を参照。